

## 放牧畜牧业： 中国草场的守护者

科学研究结果显示，中国草地退化情况正在加剧。其原因既涉及到气候变化，也涉及到近30年来的草场管理政策失当，包括草场产权改革、生态建设项目和推动放牧畜牧业向集约化畜牧业转型的定居项目。同时，这些政策也对牧民生计和牧区发展带来了负面影响。基于对中国国内学术研究的文献计量分析，该政策简报对上述政策的效果进行了评估。文章强调了传统放牧畜牧业的独特价值，尤其是在维持可持续的牧民生计、环境保护，抵抗自然风险、保护文化和传统知识方面的价值。本简报建议对现行政策进行调整，以体现这些价值。

### 政策要点

- 以频繁的牲畜移动和共有产权制度为特征的放牧畜牧业系统可促进社会和谐、经济高效和环境友好的草场管理。
- 然而近30年来的一些草场政策打破了牲畜生产与草场生态系统之间上千年协同演化形成的关系。
- 国家政策应该促进牧区的传统制度和地方性知识，改善并提高其效率，而不是试图从西方国家引入不适合中国牧区的管理方式和技术取代之。
- 移动放牧畜牧业是能够应对全球气候变化的适应性策略。

### 草场管理政策

中国牧区的环境退化和贫困问题是政府关心的一个重要问题<sup>1</sup>。其采取的对策主要集中在通过产权制度改革和实施草原建设项目来保护草场。这些政策背后的逻辑是：草场退化是不够现代化的畜牧业导致的必然结果。例如，牲畜私有而草场共有导致了“公地悲剧”；游牧是传统落后的“靠天养畜”，需要用现代化的方式改造传统畜牧业，来克服环境波动的“约束”；传统畜牧业是“低效率”的，使得牧民为了满足他们的生活需求，而不得不超载过牧。在这些观念的影响下，中央政府实施了一系列的措施——包括草场承包、退牧还草工程等生态建设项目，以及游牧民定居工程，以期在保障牧民生计的同时阻止草场退化和恢复草原生态系统功能。本文从对生态环境、畜牧业生产、牧民生活和牧区社会关系与文化的影响四个方面，对上述政策进行了学术话语分析，识别出了一些关键的问题<sup>2</sup>，并基于此提出了相关政策建议。

#### 1. 草原家庭承包责任制

上世纪八十年代，伴随着中国从计划经济向

市场经济的转型，牧区实施了草原家庭承包责任制。此前共同使用了上千年的草场通过承包的机制被分配给个体牧户。其背后的思路是：“通过明晰产权，权利持有人会改变其行为，保护草场、提高生产效率”（参见 Li and Huntsinger, 2011）。

从1983年以来，有88篇中文期刊论文<sup>2</sup>讨论了草场承包制度，其中认为草场承包对生态保护、畜牧业生产、牧民生计和牧区社会关系与文化产生了积极的影响的文章分别占28%，28%，33%，9%，均占少数。并且，随着时间的发展，发现草场承包带来负面影响的文章比例在增加。在1989–2001年期间，仅占13%的文献认为草场承包导致负面效果或者未能达到积极效果是源于不当的政策设计；而到2008–2012年期间，该比例已增至53%。

学术研究认为，草场承包制度不适合于草原生态系统的动态特征，即草场资源的高度时空变异，并认为草场承包导致了草场破碎化、草场退化和草场生产力下降。这可以解释为什么经过数年的政策实施和干预之

## 经过数年的政策干预，草场的总体状况仍然很严峻

后，草原退化的总体状况仍然严峻（农业部，2010）。在该政策下，草场管理的权利下放到了个体牧户单位，导致了移动性下降和定居定牧。牧民抗灾能力下降，生产生活成本增加。一项内蒙古苏尼特左旗的案例研究表明，在旱灾时，固定舍饲圈养抗灾的成本（1.2元/（羊单位\*天））是移动抗灾（0.32元/（羊单位\*天））的4倍，而牲畜的体质却没有得到改善（参见表1）。

### 2. 草原生态建设项目

进入21世纪以来，中国实施了一系列草原生态建设项目，对草场承包之后形成的草场管理方式产生了重大的影响，其中始于2003年的退牧还草项目是影响范围最广的一项。

草原生态建设项目主要的内容是通过禁牧、休牧、划区轮牧和草场围封改良来保护和恢复草场生态状况，并协调保护与发展之间的关系。根据2011年的《全国草原状况监测报告》（农业部，2012），在2003-2011年间，中央政府在退牧还草项目上已累计投入了156亿元人民币，到2011年，全国草原禁牧面积已达到了0.95亿公顷。

在2002到2012年间，关于草原生态建设项目的学术论文一共136篇。其中认为出草原生态建设项目促进了生态保护和畜牧业发展的观点分别占相应主题观点的72%和47%。而有60%和72%的观点则认为这类项目的实施对牧民生活和牧区社会关系与文化造成了不利

影响。这表明，尽管草原生态建设项目对改善草原生态状况起到了积极作用<sup>3</sup>，但其对牧民生活和牧区社会的负面影响同样也不容忽视。面对生计水平的下降，大量文献建议通过政府在技术和资金方面的投入，促进牧民转向集约化畜牧业或其它替代生计，从而提高畜牧业产量和牧民收入。

一项内蒙古的案例研究展示了生态建设项目所产生的负面影响。在此项目实施之前，以畜牧业为主要生计的牧民的户均生产成本是1296美元/年。在实施了项目之后，牧民禁牧期间进行舍饲圈养，畜牧业生产成本增加到了14578美元/年（古宇辰，2012）。草原生态建设项目带来的社会成本包括：禁牧增加了弱势群体（受教育程度低的群体、低收入群体、老年人、妇女）的生存风险；由于畜牧业收入下降，大量中青年人去打工，留守儿童、留守老人的问题突出；伴随着畜牧业生产方式的改变，民族传统的继续也受到了威胁。

### 3. 游牧民定居政策

游牧民定居从集体经济时期（1950年代末）就已经出现了。作为一项扶贫项目，游牧民定居项目的目的在于改善牧民的居住条件。在该项目下，牧民将在冬营盘建立固定房屋，同时维持牲畜的季节性移动。自2006年开始，在国家“十一五”规划（2006-2010）下，游牧民定居项目开始推动牧民定居和牲畜定牧，目的在于改进牲畜生产状况、牧

表1：干旱时移动抗灾与固定舍饲的成本-收益比较（Xie and Li, 2008）

项目	牧户1：将牲畜移动到较好的草场上		牧户2：固定舍饲	
基本情况	移动牲畜数量（羊单位）	375	舍饲牲畜数量（羊单位）	350
	草场面积（公顷）	1053	草场面积（公顷）	1044
	开始时间	Jun. 01	开始时间	Early Jun.
	移动时间（天）	50	圈养时间	50
成本分析	草场租金（元）	3500	干草	9375
	运输费	2000	玉米	4000
	饮水费	500	青贮	625
	牲畜损失	0	畜病治疗	1000
	总成本	0.32	总成本	1.2

民居住条件，同时降低放牧压力。2012年，国务院发布了《全国游牧民定居“十二五”规划（2006-2010）》，计划使尚未定居的24.6万户牧民定居下来。在41.4万户牧民中，已经有16.8万户定居了。该项目的实施分为三种类型：（1）定居在冬草场，同时维持牲畜的移动；（2）定居到乡镇中心并定牧；（3）搬迁到新的地区并放弃畜牧业。

在1986-2012年期间，有72篇学术论文讨论了游牧民定居政策的影响。绝大部分的结论都认为该政策产生了积极的影响，但也有研究指出了其在生态保护（10%）、畜牧业生产（10%）、牧民生活（18%）和社会关系与文化（36%）方面带来了负面影响。该政策的负面影响主要在于：大部分定居的牧民不能适应替代生计，而最终只得依赖政府补贴为生；强调牧民个体的物质条件改善忽视了牧民组成的群体的独特文化和制度，而群体是这些文化与制度的载体。面对这些问题，部分地方政府意识到了牧民移动的重要性，并使用游牧民定居项目的资金来帮助牧民购买移动的帐篷/房屋来提高其移动效率。

## 放牧畜牧业的潜在价值

中国学术界日益强调需要用新的视角来看待放牧畜牧业。特别是需要“重新发现”传统放牧畜牧业及其制度安排的独特价值，尤其是在维持高效和可持续的生计、避免环境退化、应对极端事件和保存文化和传统知识方面的价值。

### 1. 放牧畜牧业是一种高效而可持续的生计

与放牧畜牧业相比，中国的集约化畜牧业面临着多种挑战，包括：生产成本高（比如，阿拉善左旗的舍饲系统的生产成本比天然放牧系统的高10倍，参见谷宇辰，2012）；食品安全问题（如2008年中国的毒牛奶事件）。部分经济学家反对“传统放牧畜牧业成本低”的看法，他们认为这是因为计算中没有将草场资源的价值计算进去。一个更为重要的问题可能是：经典经济学中的消费概念是否适用于理解放牧系统。草场和牲畜之间是协同演化、相互适应的关系，而不是消费与被消费的关系。放牧畜牧业是一个耦合的系统，牲畜的牧食是维持生态系统功能的一环。

另外一个问题是将集约化畜牧业运用到牧区忽视了放牧畜牧业的畜产品的特色和质量，尤其是在食品安全方面的重要性。此外，移动的放牧畜牧业主要依赖于天然草场上可再生的牧草资源，而集约化畜牧业生产系统依赖不可再生资源，如化石能源。在全球气候变化的背景下，需要对当前的畜牧业发展模式的可持续性进行反思。

### 2. 避免环境退化

移动的放牧畜牧业与草场生态系统的动态变化形成了协同演化的关系。因而，作为一种草场管理技术——如季节性的牲畜移动和维持多样化的畜群结构，移动放牧促进了草场资源的可持续利用。短期的牲畜践踏、施肥和移动有助于枯草层分解和土壤营养物质循环，从而提高生态系统的生产力。相反，牧民定居之后减少了牲畜移动并进行集约化的生产和人工饲料种植，导致草场破碎化、退化和草场面积萎缩。事实上，李文军与张倩（2009）在内蒙古的研究表明，草场承包以后，草场围栏限制牲畜移动而导致牲畜过度集中是草场退化的主要原因之一。

### 3. 保存牧业文化和传统知识

中国牧区生活着蒙古族、藏族、哈萨克斯坦族、柯尔兹族和塔吉克斯坦族等多个民族，每一个民族都有着丰富而深厚的文化。传统游牧文化来源于当地的生态系统和社会之间的长期互动。这种文化和传统知识在牧民的社会制度的形成、牲畜生产实践和草场资源利用中发挥着关键的作用。某些牧区社会的草场政策削弱了游牧文化和传统习俗，并改变了传统的牧业生活方式（图1）。

### 4. 更好地应对极端事件

移动的放牧畜牧业已经存在了上千年，很好地适应了当地时空多变的气候和草场资源。在不可预测的不确定环境中，牧民选择了依靠牲畜的移动来应对极端气候条件，这种方式比从外界输入饲草料要成本低廉得多（表1）4。随着近些年来干旱的加剧，在草场承包了近30年之后，一些牧民社区又重新把牲畜移动起来了（汪韬，2011）。

## 对政策调整的建议

1. 为了提高生产力，牧区需要灵活的产权和多样化的制度。草场承包应考虑根据牧民的需求来支持草场的重新组合。这可以通过牧民合作社和草场小组共用等方式来进行。在草场承包到户还没有完全实施的地区，或者没有条件实施的地区（如新疆、藏区的一些地区），提供政策和法律支持，允许牧民继续现有的基于社区的草场管理实践，是一个比较好的选择，而应该避免自上而下地在牧户尺度上的干预。

2. 中央政府在考虑牧区生态保护的时候应该对牧区社会发展和牧民生计改善给予相应的重视。草原生态建设项目不应该打破生态系统和社会系统之间的相互耦合关系。鉴于牧区的社会系统和生态系统之间长期的相互耦合关系，应该改变“生态第一”的观念。

3. 应该认识到游牧文化、传统知识和制度安排的价值，并在政策设计中给予足够的重视，游牧民定居项目的设计和实施也应该进行相应的调整。



图一：牧民定居下来之后开始接触现代生活方式，传统的牧民生计和习俗消失。

4. 传统的畜牧业生产体系和与之相协调的社会组织和制度安排是在高度波动的环境下经历了上千年的管理实践而形成的。这个系统为适应全球气候变化的策略提供了一个重要的模式。政策应该重视移动放牧畜牧业，而不是盲目推进集约化畜牧业并试图取代前者，因为前者更能适应其所处的生态和社会经济环境。

● 作者介绍：李文军和贡布泽仁是北京大学环境管理系的研究人员。

该简报是基于一个长的报告 (Li, W., Gongbuzeren, Li. Y, & Zhang, C. (in draft, 2013) A review of rangeland management policy and possibility to re-frame policy narratives in a context of climate) 缩减而成。原文是英文，中文版由北京大学环境管理系的李艳波翻译。

## 注释

■<sup>1</sup> 根据2011年中国经济贸易年鉴，6个主要牧区省份约42%至53%的当地牧民仍然依赖于初级生产，人均收入为714美元。比全国农村人均收入（940美元/人）低24%。此外，2010年全国草原监测报告指出，90%的中国草场在一定程度上退化了。■<sup>2</sup> 牧民生计方面，这里专注于个人层面的生活，包括家庭收入和生活条件，而牧区社会关注的是社区层面，包括社会资本和组织。■<sup>3</sup> 这些论文选自中国学术期刊网络出版数据库[<http://epub.cnki.net/kns/default.htm>]，用中文发表于中国重要的期刊上。■<sup>4</sup> 有非支持性的叙述表明改善生态保护的政策是无效的，叙述指出，能观察到草场围栏区内的植被恢复，但放牧压力转移到了非围栏区，导致这一区域的草场加速退化。这澄清了政府的有关生态影响的陈述，即“虽然草场整体上退化了，但部分草场已恢复，”（农业部，2011）。■<sup>5</sup> 参见谢、李，2008；李、Huntsinger, 2011年；张、李，即将出版。

## 进一步阅读内容：

- Li, W.J., and Huntsinger, L. (2011). China's grassland contract policy and its impacts on herder ability to benefit in Inner Mongolia: tragic feedbacks. *Ecology and Society* 16(2): 1.
- Xie, Y.N. and Li, W.J. 2008. Why do herders insist on Otor? Maintaining mobility in Inner Mongolia. *Nomadic People*. 12(2):35-52.
- Zhang, C. and W. Li, et al. (2013). "Adaptation of herders to droughts and privatization of rangeland-use rights in the arid Alxa Left Banner of Inner Mongolia." *Journal of environmental management*(126): 182-190.
- 谷宇辰 (2012). 草场“生态补偿”政策的生态和生计可持续性研究——基于内蒙古地区“退牧还草”工程的分析. 北京, 北京大学. 硕士.
- 李文军与张倩 (2009). 解读草原困境——对于干旱半干旱草原利用和管理若干问题的认识. 北京, 经济科学出版社.
- 农业部 (2011). 2010年全国草原监测报告.
- 农业部 (2012). 2011年全国草原监测报告.
- 汪韬 (2011). 政府干预对牧民应对气候变化适应能力影响研究——基于内蒙古克什克腾旗的案例研究, 北京大学. 硕士.
- 张倩与李文军 (2008). “分布型过牧: 一个被忽视的内蒙古草原退化的原因.” *干旱区资源与环境* 22 (12): 8-16.

## 项目简介

本项目名为《适应气候变化的旱地发展新思路》(2012/13)，为期一年，由IIED与中国的北京大学、印度的振兴旱作农业网络和旱作牲畜网络、肯尼亚的肯尼亚北部及其他干旱地区发展国务部干旱和半干旱地区秘书处合作实施。本项目由福特基金会资助，工作内容是研究支撑国家和全球有关旱地区表述的假设、论点和论据，以便基于科学证据和地方传统知识和经验构建出更为先进的前景展望。本简报中表达的观点不一定代表福特基金会的立场。

联系人: Ced Hesse  
ced.hesse@iied.org  
IIED, 4 Hanover Street,  
Edinburgh, EH2 2EN, Scotland  
电话: +44 131 226 7040  
传真: +44 131 624 7050  
网址: Website [www.iied.org](http://www.iied.org)

国际环境与发展研究所 (IIED) 是一个独立的、非营利性的研究机构，从事可持续发展领域的工作。

IIED 在地方、国家、区域及全球等各层面提供研究并实现可持续发展的专业知识和领导能力。

